

LOS ORÍGENES DE LA TEORÍA DEMOCRÁTICA DE LAS ELITES POLÍTICAS (Maquinaria de los partidos y participación política) ¹

Julián Sauquillo

«[...] son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura».

Max Weber, *La política como vocación*, 1919

«Los despojos pertenecen al vencedor».

Marcy, *Discurso en el Senado*, 1832

1. EL PROCESO TEÓRICO HACIA LA INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA COMPETITIVA DE PARTIDOS



A teoría de la democracia viene caracterizando tres tipos o modelos de democracia para dar cuenta de los diferentes fines y medios dispuestos por la democracia moderna como forma de gobierno: democracia defensiva, democracia desarrolladora y democracia competitiva de partidos. A este último modelo, en el que me detendré, David

¹ El presente escrito se inscribe dentro de un proyecto de investigación, financiado por la DGICYT, del Programa Sectorial de Promoción del Conocimiento (núm. PB94-0193).

Held lo ha denominado «elitismo competitivo o visión tecnocrática» de la democracia². La materialización histórica de los dos primeros modelos, entre finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, está marcada por el temor al ascenso político de la clase trabajadora. Ambos modelos de democracia dejan fuera del ámbito de la participación política a sectores populares de la población a través de criterios restrictivos del voto como el sexo, la edad, la renta o la diferente preparación educativa. Pese a estas limitaciones históricas, buena parte de los motivos del modelo defensivo y desarrollador de la democracia tienen actual vigencia y son recuperables dentro de un modelo normativo adecuado a nuestros tiempos.

En primer lugar, la democracia protectora nos aporta una concepción del voto como instrumento defensivo, frente a los «intereses oscuros» de los gobernantes, y un análisis crítico del lenguaje político considerado como vehículo de elementos engañosos. La antropología negativa de Bentham lleva a considerar también a los dirigentes políticos como «maximizadores» de placer, dispuestos a sacrificar los intereses generales a la obtención de la propia satisfacción particular. El afán por clasificar los argumentos engañosos tiene una capacidad desveladora de algunas de las insuficiencias con las que surge la democracia representativa, con un interés racionalizador y terapéutico de la política. La taxonomía de las «falacias políticas» tiene tanto la pretensión de alumbrar los riesgos y las limitaciones, como indicar la dirección adecuada de la reforma política de la democracia entendida como protección de los ciudadanos respecto de gobernantes deslegitimados, a través del voto³. La fundamental limitación histórica de este modelo de democracia reside en su abandono de cualquier jerarquización ética de preferencias racionales, satisfacibles dentro de un criterio de decisión utilitarista de consecución de la «felicidad general».

En segundo lugar, el modelo de democracia para el desarrollo introduce contenidos éticos de profundización de las capacidades individuales y ahondamiento de la participación política, más relegados por la mera satisfacción de los deseos colectivos, a que atendía el anterior modelo. John Stuart Mill señala una diferencia sustancial con el trasfondo de la teoría moral benthamista al priorizar la satisfacción de menos deseos de mayor calidad, sobre la satisfac-

² Para el análisis de los modelos de democracia es de sumo interés la obra de David HELD, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1987 (trad. cast., Teresa Albero, *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, 1991).

³ BENTHAM, Jeremy, *Falacias políticas* (estudio preliminar, Benigno Pendás; trad. cast., Javier Ballarín), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, 227 pp.

ción de más intereses de menor calidad⁴. Para Mill, sólo quien ha desarrollado las capacidades individuales puede apreciar la prevalencia moral de estos deseos cualitativos sobre la satisfacción material. Aun reconociendo el valor imprescindible de la teoría jurídica benthamista, Mill resalta la cortedad espiritual de la teoría moral de su maestro⁵. En similar paradigma político que Mill, Tocqueville —más determinado por los valores de la sociedad del Antiguo Régimen, a punto de desaparecer, que aquél— postula la necesidad de participación social dentro de la democracia moderna emergente, ante los riesgos de desactivación del espacio público por, de una parte, el doble juego del mayor atractivo de los estímulos económicos privados para un agente racional sobre la dedicación ciudadana, y, por otra, del paternalismo de los estados centralizados y burocráticos sobre los que se constituye nuestra organización política⁶. Existe una continuidad crítica entre el análisis de los efectos catárticos de la acción colectiva por la ineludible centralización administrativa —subrayados por Tocqueville— y el desencantamiento de la acción social por la irreversible burocratización del mundo moderno —predicho por Weber—. Pero en la reflexión teórica de la democracia desarrolladora existe mayor base para construir un modelo de democracia representativa basada tanto en el asociacionismo como en la selección democrática de élites. Las limitaciones históricas al sufragio universal no impiden este género de reconstrucción teórica del modelo de democracia desarrolladora, basada tanto en la participación horizontal como vertical. Aunque Mill y Tocqueville son figuras teóricas fronterizas entre dos mundos históricos alumbradores de la modernidad y reúnen un criticismo premoderno propio de la nostalgia aristocrática, cabe retomar la terapia participativa que proponen, basada en el desarrollo de la virtud y una contribución política diferenciada acorde con las diversas formaciones intelectuales. Ambos distinguen bien representación política de la mera delegación de poder, por lo que marcan fuertes distancias respecto de las teorías populares de la democracia y subrayan la importancia de la dirección política vertical con control democrático de

⁴ MILL, John Stuart, «Mill's Diary», *The Letters of John Stuart Mill*, vol. II, Nueva York, Longmans, Green and Co., 1910, Appendix A, pp. 357-386 (trad. cast., Carlos Mellizo, *Diario (Del 8 de enero al 15 de abril de 1854)*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, 62 pp., pp. 49-50).

⁵ MILL, John Stuart Mill, «Obituary of Bentham» (1832), «Bentham» (1838), *Collected Works of John Stuart Mill*, Toronto, J. M. Robson, University of Toronto Press/Routledge and Kegan Paul, 1969 (trad. cast., estudio preliminar y notas, Carlos Mellizo, *Bentham*, Madrid, Tecnos, 1993, 100 pp.).

⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de, *De la Démocratie en Amérique, I, II, Oeuvres Complètes* (Introducción de Harold J. Laski, nota preliminar de J.-P. Mayer), París, Gallimard, 1961, 466 pp., 428 pp.

esta dirección⁷. Pero nos muestran que la dirección política en las sociedades complejas es conjugable con la participación de base, a través del asociacionismo político⁸.

En cambio, el modelo de democracia competitiva de partidos —reconocido por Weber y Schumpeter— refleja una mayor desconfianza en la participación social por varias causas: el reconocimiento de las labores técnicas en las sociedades complejas y la incompatibilidad entre las diversas esferas de la acción social por la división social del trabajo, que también afecta al ámbito de la actividad política. Ahora disminuye el contenido ético de la democracia para aparecer como un modelo de competencia entre partidos por el control del mercado político. El modelo de democracia para el desarrollo se mantuvo hasta la primera guerra mundial apuntalado por el sistema de partidos políticos. Ni la igualdad social, ni la participación social pasaron de ser un «desidératum» del segundo modelo, pero no se produjeron convulsiones sociales revolucionarias, debido al control del sufragio democrático a través del sistema de partidos.⁹ Macpherson ha puesto de manifiesto cómo Jeremy Bentham y James Mill no vieron incompatibilidad entre desigualdad real y libre desarrollo. Ambos diagnosticaron bien al afirmar que la extensión del sufragio no haría peligrar la hegemonía de la clase propietaria. Mill se ocupó de conjurar este peligro con la teoría del «voto plural» (justificación del privilegio de la elección a los intelectualmente más preparados), mientras sus predecesores calcularon que el reconocimiento del sufragio universal de los varones no traería el gobierno de la clase obrera, pues ésta se limitaría a imitar a la clase media. Desde posiciones muy críticas, Macpherson ha subrayado cómo el sistema de partidos amortiguó el conflicto de clase de dos formas. En primer lugar, las posiciones políticas de los partidos concurrentes a las elecciones periódicas han suavizado y moderado hacia el centro sus propuestas en busca de un apoyo mayoritario, más que de una confianza de aliados netos. Los gobiernos ejercen un control real sobre los

⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de; MILL, John Stuart, *Correspondencia* (trad. cast., Hero Rodríguez Toro, introducción, Charles Augustin Sainte-Beuve), México, Fondo de Cultura Económica, 1985, 145 pp.).

⁸ SAUCA, José María, *La ciencia de la asociación de Tocqueville. Presupuestos metodológicos para una teoría liberal de la vertebración social* (prólogo de Eusebio Fernández), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 671 pp.

⁹ Para comprender dos intentos históricos de formulación de una «teoría constitucional» del partido político —la del régimen parlamentario censitario (Burke, Borrego, ...) y la del partido mayoritario considerado como facción a limitar mediante la república representativa (Madison, ...)— Véase CRUZ VILLALÓN, Pedro, «Teoría de ideología del partido político», en VEGA, Pedro, de (ed.) *Teoría práctica de los partidos políticos*, Madrid, Edicusa Cuadernos para el Diálogo, 1977, 446 pp., 29-41.

parlamentos, basado en el control de las listas electorales, la elaboración de los programas y la disciplina de los grupos parlamentarios. Estos dos imponderables generaron pérdida de participación efectiva de la población, a pesar del postulado de la democracia para el desarrollo y un posterior cambio hacia un tipo más realista de democracia: la democracia competitiva de partidos¹⁰. Weber se revela, en *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos* (1918), como un representante de primer orden del modelo democrático competitivo de partidos: «[...] la esencia de toda política es *luchar, ganarse aliados y seguidores voluntarios* [...]», a lo que añade: «[...] para el liderazgo político, en todo caso, sólo están preparadas aquellas personas seleccionadas en la *lucha* política, porque la política es, en esencia, *lucha* [...]». La defensa weberiana del Parlamento como lugar de discusión política profunda y de selección de dirigentes políticos se vio limitada por la conversión de los partidos políticos en maquinarias burocráticas, limitadoras de una discusión real tanto electoral como institucionalmente. De la teoría política de Mill a la de Mosca, el pensamiento liberal rechazó del posible abatimiento de las energías sociales participativas por los aprisionantes «monstruos burocráticos». El partido político es la asociación antes sometible por las decisiones jerárquicas —su tipo de organización avanza el tipo de gobierno que emprenderá si cuenta con poder—, pero el Parlamento permaneció, entonces y hasta hoy, como la sede posible —aunque no evidente— del debate partidista y de la participación política democrática¹¹.

2. POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA TEORÍA ELITISTA DE LA DEMOCRACIA

Una mirada retrospectiva a los modelos de democracia planteados por Weber y por Tocqueville permite explicar el actual predominio real de las

¹⁰ MACPHERSON, Crawford Brough, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977 (trad. cast., Fernando Santos Fontanella, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1976 [2.ª ed. 1981], 150 pp.).

¹¹ Dentro de esta reivindicación del papel político central que ha de jugar el Parlamento en el sistema democrático y del análisis de las limitaciones del sistema de partidos en España, véase PECES-BARBA, Gregorio, *La democracia en España. Experiencias y reflexiones*, Madrid, Temas de Hoy, 1996, 356 pp. DÍAZ, Elías, «Patologías de la democracia», *Saber Leer*, n.º 101, enero de 1997, pp. 4-5. Sobre la pérdida del papel soberano del Parlamento en la capacidad legislativa respecto del Gobierno y las instancias supranacionales e infranacionales, véase ZAPATERO, Virgilio, «Producción de normas», *Filosofía política II. Teoría del Estado* (edición de Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel), Madrid, Editorial Trotta. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1996, 272 pp., pp. 161-186.

elites en la democracia, a la vez que postular, respectivamente, la participación ciudadana como posibilidad normativa para nuestro futuro democrático. Tocqueville ultima su reflexión sobre la democracia americana, a mediados del siglo XIX, con una conclusión pesimista sobre la participación ciudadana de base y la selección democrática de las élites políticas. Bien es cierto que la reflexión de Tocqueville subraya la pérdida de las virtudes aristocráticas de la vigorosa nobleza por la ineludible emergencia de la sociedad moderna democrática, sin que los efectos homogeneizadores del igualitarismo bloqueen la posible aparición futura de los efectos más positivos del estado social. Con más dilatada perspectiva histórica, Weber da, a comienzos de siglo, una solución de emergencia a la falta de educación política de las diversas clases sociales al proponer que el peso de las decisiones públicas recaiga en la actividad vocacional de políticos profesionales ¹².

En nuestro tiempo, Macpherson ha subrayado los límites del «modelo elitista pluralista de equilibrio», precursorado por Weber, y clásicamente representado por Schumpeter, que explica el comportamiento político de nuestra democracia. El pensador canadiense subrayó la inexistencia de equilibrio real igualitario entre la oferta de los partidos políticos y la demanda política de los ciudadanos. El poder explicativo indudable del modelo acarrea, a su vez, los límites antropológicos del «individualismo posesivo» ¹³, la pasividad política, una estructura social desigual, y el reconocimiento de una producción manipulada de la oferta y la demanda política ¹⁴. La escritura de *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942) por Schumpeter no dejó dudas sobre la inoperancia del concepto de «soberanía popular» cara a la adopción real de decisiones colectivas ¹⁵. Pero la subordinación de esta supuesta capacidad decisoria de la población, en la sociedad de masas, al espectáculo de una «lucha de competencia por el voto del pueblo» asume un rasgo moralmente extraño: la fabricación elitista de la voluntad general. Y no obstante la indeseabilidad moral de este rasgo, es reconocible, en términos descriptivos, que la deseable y posi-

¹² Para la comprensión del papel importante jugado por la sociología del derecho en la teoría social de Max Weber, véase FARÍNAS, María José, *La Sociología del Derecho de Max Weber*, Madrid, Civitas, 1991, 459 pp.

¹³ MACPHERSON, C. B., *The Political Theory of Possessive Individualism*, Oxford, Oxford University Press, 1962 (trad. cast., Juan Ramón Capella, *La teoría política del individualismo posesivo: de Hobbes a Locke*, Barcelona, Editorial Fontanella, 1970 (2.ª ed., 1979), 262 pp.).

¹⁴ MACPHERSON, C. B., *La democracia liberal y su época*, op. cit.

¹⁵ SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York y Londres, Harper and Brothers, 1942 (trad. cast., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Folio, 1984, 512 pp., pp. 310 y ss.).



ble ampliación de cuotas de participación ciudadana no puede obviar la irremisibilidad de la dirección política elitista en la sociedad de masas, debida a la complejidad que conlleva la decisión colectiva en la sociedad moderna. Después de todo, desde la Antigüedad, la elección del sistema político vino siempre limitada por la idiosincrasia y tipología de comunidad, límite real de su viabilidad política.

Es cierto que la vieja teoría liberal confió excesivamente en las élites políticas para la construcción de la democracia representativa y receló de la opinión de las masas por amenazar la libertad individual. John Stuart Mill elaboró su modelo de «democracia para el desarrollo» en abierta crítica a la confianza de Bentham en la «opinión pública» como criterio regulativo del modelo de «democracia protectora»¹⁶. Fue consciente de que el libre desarrollo individual —minoritario— con frecuencia se encuentra amenazado por la plena ocupación de los individuos —mayoritaria— en la satisfacción hedonista de sus meras necesidades materiales. Tocqueville y Mill se refirieron, críticamente, a la excesiva penetración de la sociedad y del Estado en el ámbito individual¹⁷. La satisfacción cuantitativa de la mayor felicidad del mayor número se manifiesta insuficiente cara a atender la apreciación cualitativa de la felicidad¹⁸. Por ello, en pleno origen de la democracia de masas, la defensa de la democracia representativa emprendida por Tocqueville y Mill reforzó la viveza del poder externo de las élites políticas para revitalizar a la sociedad, pues nadie (perteneciente al pueblo) puede salir del incivilizado torbellino que le arrastra tirándose de sus propias barbas¹⁹. La salida de la pasividad política de la sociedad civil requiere del quebrantamiento de la «opinión pública» —tan prodigada en plena masificación de la sociedad civil— por la ilustración de los intelectuales.

Desde la reflexión de Mill, Tocqueville y Weber sobre el problema de la dirección política²⁰ hasta la mitificación de las minorías gobernantes por la «es-

¹⁶ Para la comprensión histórica de la formación del pensamiento utilitarista es imprescindible el libro de ELIE Halévy, *La formation du radicalisme philosophique, I, II, III* (publicado entre 1901-1904), París, Presses Universitaires de France, 1995, 363 pp., 322 pp. y 448 pp.

¹⁷ Mill y Tocqueville compartieron el mismo concepto de libertad individual expuesto sistemáticamente por MILL en *Sobre la libertad* (1859). Así lo expresa TOCQUEVILLE en la carta que le dirige el 9 de febrero de 1859 desde Cannes, *Correspondencia*, op. cit., p. 140.

¹⁸ CICALÉSE, María Luisa, *Democrazia in cammino. Il dialogo politico fra Stuart Mill e Tocqueville*, Milán, Franco Angeli, 1988, 204 pp., pp. 36-41.

¹⁹ MACPHERSON, C. B., *The Real World of Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1965 (trad. cast., Carlos Sánchez Rodríguez, *La realidad democrática*, Barcelona, Fontanella, 1968, 89 pp.).

²⁰ SAUQUILLO, Julián, «Democracia y cultura de masas (La encrucijada ético-política de Mill, Tocqueville y Weber)», *Doxa*, n.º 15-16 (Homenaje a Elías Díaz), vol. I, Alicante, 1994, 483 pp., pp. 321-337.

cuela italiana de las élites» —formada por Mosca, Pareto y Michels²¹— se ha procedido a una aceptación crítica de los contenidos básicos de la Ilustración: el mecanicismo del positivismo, la idea de opinión pública, la incuestionada bondad humana, el velamiento del funcionamiento efectivo del poder tras idearios impulsados por las principales ideologías racionalistas, liberal, demócrata y socialista... Pareto extrajo su teoría de las élites prolongando el marxismo hasta mostrar la lucha de clases entre la propia clase trabajadora, dividida entre élite dirigente y pueblo dirigido. Mosca desconsideró al marxismo para fijar su atención en la experiencia política real. Weber recorrió la serie causal inversa de acontecimientos subrayada por el marxismo, valedor de la economía, para rescatar el valor desencadenante de la religión puritana en los fenómenos sociales. Aunque Weber se identifica con Mosca y Pareto en la crítica radical de la democracia, su reacción teórica es más demócrata e ilustrada²². Previamente, Mill hizo un balance más favorable de la democracia que el liberal Tocqueville.

La «teoría elitista de la democracia» adolece de una excesiva confianza meritocrático-burguesa. Es cierto, pero sus enemigos no han superado su justificación weberiana en base a las complejidades organizativas que se producen en la sociedad de masas: de una parte, la profesionalización de la política debida a la división social del trabajo en las sociedades complejas; de otra parte, la prioritaria articulación electoral de la voluntad política colectiva a través del voto. Además, la restricción de la participación política producida por el auge de los estímulos económicos de la acción social, asumida por la teoría elitista, sólo es remontada de forma retórica por la teoría democrática mediante una reivindicación política del espacio público. La presentación normativa más exagerada de la teoría elitista por sus críticos la convierte en directamente reprochable: el elitismo es el gobierno de unos pocos y la democracia, el gobierno de todos. Pero esta presentación descarta la admisibilidad para esta teoría (realista) del establecimiento de mecanismos democráticos de control de las élites y el reconocimiento fáctico de la «agenda política» determinada por la complejidad

²¹ ALBERTONI, Ettore A., *Gaetano Mosca e la formazione dell'elitismo politico contemporaneo* (1986) (trad. cast., Alberto Pulido Silva, *Gaetano Mosca y la formación del elitismo político contemporáneo*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1992, 345 pp., pp. 223-241); MEISEL, James H., *The Myth of the Ruling Class. Gaetano Mosca and the «Elite»*, Michigan, The University of Michigan Press, 1958 (2.ª ed., 1962) (trad. argentina, Flora Setero y Ariel Bignami, *El mito de la clase gobernante. Gaetano Mosca y la «élite»*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, 361 pp.).

²² HUGHES, H. Stuart, *Consciousness and society*, Nueva York, Alfred A. Knopf inc. y Random House inc., 1958 (trad. cast., Luis Escolar Bareño, *Conciencia y Sociedad. La reorientación del pensamiento social europeo 1890-1930*, Madrid, Aguilar, 1972, 334 pp.).

de la acción social en la sociedad de masas. En su versión conservadora, la teoría de las minorías gobernantes se sustenta en una sociedad desigualitaria, una visión estática y cíclica de la historia, el desprecio de las masas y un pesimismo antropológico, canalizando así la más dura aversión antidemocrática y antisocialista sobre la democracia liberal. No se puede obviar que sólo Mosca guardó una distancia crítica, final, con el fascismo, al que contribuyeron con el antiparlamentarismo compartido²³. En la sociología de los partidos políticos de Michels se dio un tránsito de la descripción a la nefasta valoración. La descripción de la ley de hierro de las oligarquías acabó siendo apreciación de su virtud en las organizaciones modernas²⁴. La involución de Michels del socialismo al fascismo le impidió distinguir la superioridad de una democracia oligárquica —incluso corrompida— respecto de las dictaduras²⁵. Pero, al apartarse de este molde ideológico, la teoría clásica de las élites se impone por su valor heurístico tanto a autores liberales como democráticos²⁶. Es innegable la importancia de haber aireado teóricamente los elementos irracionales de la acción política, bien a través del concepto de «residuo», «fórmula política» u «oligarquía». Desde sus orígenes, la teoría de las élites dejó abiertos dos procedimientos de formación de las clases políticas: su transmisión hereditaria, propia de regímenes aristocráticos y autocráticos con poder descendente (élites

²³ HUGHES, H. Stuart, *Conciencia y sociedad*, op. cit., pp. 199-200.

²⁴ Desde la historia cultural, Arthur Mitzman analiza la influencia de tradiciones familiares y nacionales, sucesos académicos, sindicales y partidistas en la modificación de los sentimientos idealistas de Michels, reconocedores de la bondad humana, a la asunción de su corrupción en la sociedad burguesa, en uno y otro extremo de su pensamiento. MITZMAN, Arthur, *Sociology and Strangement. Three Sociologists of Imperial Germany*, New Brunswick y Oxford, Transaction Books, 1987, 375 & VIII, pp. 271-338.

²⁵ LINZ, Juan, «Robert Michels», *International encyclopedia of the social sciences*, Nueva York, The Macmillan Company and The Free Press, 1968 (trad. cast., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* [Sills, David L., dir.], volumen VII, Madrid, Aguilar, 1975, 763 pp., pp. 86-91). Michels no supo predecir la posible quiebra real del sistema político democrático liberal. Redujo cualquier cambio político a una mera renovación de las élites en el poder. La revolución bolchevique es una contrapueba a la asimilación supuesta, por Michels, de todo socialismo revolucionario por el sistema electoral. Y, a su vez, su reconocimiento final del fascismo no apreció que éste suponía más la «suprema encarnación oligárquica partidista» que la superación de la tradicional élite italiana. AGUILERA DE PRAT, Cesareo R., «Michels y la oligarquía de partido: una relectura», *Sistema*, n.º 138, mayo de 1997, 142 pp., pp. 21-31, pp. 29, 30. En este sentido, Aguilera de Prat señala cómo entre la primera edición de *Partidos políticos* (1911) y la segunda (1925) Michels no introdujo apenas cambio teórico alguno, sin llegar a reconocer que las masas no siempre reconocen ciegamente a la minoría dirigente (pp. 23, 24).

²⁶ Así es en Italia, señala Bobbio, en las obras de Einaudi, Croce, Salvemini y Gobetti. BOBBIO estudia la influencia de la teoría de las élites políticas de Mosca —fundamentalmente a partir de *Elementos de ciencia política* (1923)— en el pensamiento liberal democrático de Piero Gobetti, Guido Dorso y Filippo Burzio en «Democrazia ed «élites», *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari, Editori Laterza (1969, 1971), 254 pp., pp. 219-239.

cerradas y restringidas); y su alimentación constante de las clases inferiores, correspondientes a los regímenes democráticos y liberales con poder ascendente (élites abiertas y ampliadas)²⁷. Por tanto, la objeción democrática, participativa, no desmonta el argumento descriptivo de la teoría de las élites.

Permanecemos en nuestros debates en la encrucijada difícilmente resoluble entre teorías fuertemente éticas pero políticamente inviables en la sociedad industrial y postindustrial, como la democracia fuerte, y teorías parcialmente realizadas sobre el comportamiento político que no asumen la búsqueda y el control ético de criterios regulativos. La crítica de la teoría elitista de la democracia se ha centrado en ciertos rasgos atribuidos al elitismo político: la pérdida de control democrático; la presunción que supone de la incompetencia intrínseca de las masas, definitivamente separadas de la élite; la estima de la escasa participación social y del relevo estricto de élites como elementos de equilibrio político; la desconsideración de la capacidad desarrolladora de la democracia de las capacidades individuales, al concebir a la democracia estrictamente como un método; incurrir en funciones ideológicas, tal como atribuyen a los enfoques normativos, bajo su presentación explicativa; y, finalmente, una excesiva confianza en la neutralidad de las decisiones verticales, muy influibles por intereses económicos no democráticos²⁸. Las explicaciones historiográficas de la distribución del poder han sentado hipótesis que padecen buena parte de estas críticas por su originaria hipostatización del monopolio del poder. Mosca y Pareto acaban naturalizando el predominio de las élites políticas en la historia con irremisibilidad justificadora a lo largo de la historia. Tal como señala Norberto Bobbio: «[...]. Ideológicamente, por el hecho de haber nacido como reacción contra el temido advenimiento de la sociedad de masas, y por lo tanto no sólo contra la democracia sustancial sino también contra la democracia formal, su principal función histórica, que de ninguna manera se ha agotado, consiste en denunciar cada vez las siempre renovadas ilusiones de una democracia integral. Si en su aspecto ideológico pudo haber contribuido a obstaculizar el avance de una transformación democrática de la sociedad (aun en el sentido de que democracia y existencia de una clase política minoritaria no son incompatibles), en su fase realista contribuyó y sigue contribuyendo to-

²⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola, *Dizionario di Politica*, Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1976 (trad. cast., «Elites, teoría de las» (Norberto Bobbio), *Diccionario de Política*, vol. II, España, Siglo XXI, 1982, 888 pp., pp. 590-600).

²⁸ BACHRACH, Peter, *The Theory of Democratic Elitism. A Critique*, Boston, Little, Brown and Company, 1967 (trad. argentina, Leandro Wolfson, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, 171 pp.).

avía a descubrir y a mantener al desnudo la ficción de la “democracia manipulada”»²⁹. El realismo político de los neomaquiavelistas aísla una clave hermenéutica de interpretación del pasado y predicción del futuro en la historia: el monopolio del poder político por parte de la minoría gobernante. Los rasgos valorativos que subyacen a la teoría elitista son transparentes: el terror ante la inminencia del Estado burocrático, la sociedad industrial y de masas, contrarrestado por un deseo nostálgico y desesperado de volver a la sociedad liberal. Pero por ingenuo que fuera el intento de construir una ciencia política y social objetiva, comparable a las ciencias naturales, el asentamiento de una clave de interpretación de la evolución política y social —la división dirigentes/dirigidos— es de sumo interés³⁰.

Existe una teoría democrática de las élites que parte de la ineluctable racionalización y centralización jerárquica moderna sobre los partidos políticos, para recuperar —por pesimista que fuere— este ámbito de la política de su definitiva colonización burocrática, bien a través de la vivificación del Parlamento, bien mediante la actividad asociativa efectiva. Las teorías de Mill y Tocqueville son excelentes impulsores de ambas terapias. Esta teoría democrática de las élites tiene sus más claros exponentes en Max Weber y Robert Michels, sus antecedentes más señalados en James Bryce y M. Ostrogorski y su resultado más problemático en Joseph Schumpeter. Dificilmente evaluable como un bloque teórico, en todo caso, esta última tradición reúne un argumento marcado por la transformación organizativa experimentada por la complejidad de la decisión colectiva en la democracia de masas.

Bobbio ha analizado las aportaciones a la ciencia política de Mosca y Pareto, de una parte, a través de sus críticas a los apriorismos teóricos y a las movilizantes ideologías, y, de otra, mediante la defensa que emprendieron del método historiográfico para establecer causalidades políticas³¹. En todo caso, nadie obvia que a sus métodos subyacen llamativas valoraciones. Mosca quiso que la ciencia política dejase de ser una justificación más o menos filosófica,

²⁹ BOBBIO, Norberto «Élites, teoría de las», *Diccionario de Política*, op. cit., pp. 599-600. Desde el marxismo, Luis Rodríguez Zúñiga criticó por conservadora a la teoría elitista de la democracia. La corrupción que supone de la teoría clásica de la democracia y la restricción teórica de la participación que justifica es, para Rodríguez Zúñiga, la ratificación de la sociedad desigual. RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, Luis, *Élites y democracia*, Valencia, Fernando Torres, 1976, 103 pp.

³⁰ MORÁN, María Luz, «La teoría de las élites», *Historia de la teoría política*, V (Fernando Vallsplán, ed.), Madrid, Alianza Editorial, 1993, 492 pp., pp. 132-188.

³¹ BOBBIO, Norberto, «Introducción», *La classe política* (selección e introducción de Norberto Bobbio), Roma, Editori Laterza, 1975 (trad. mejicana, *La clase política*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1984, 351 pp., pp. 7-35).

teológica o racional de ciertos tipos de organizaciones políticas. Pero fue consciente de sus limitadas posibilidades predictivas de ser comparada con las ciencias naturales. De los hechos sociales individuales cabe sacar escasas leyes de comportamiento. Restringió las posibilidades predictivas de la historia a tendencias generales negativas de comportamiento y estrictamente limitadas a la macrohistoria de las instituciones. Fuera de estas delimitaciones, el análisis histórico era campo abonado para la implantación de prejuicios y juicios de valor. Los suyos eran los de un conservador que se rebeló contra el sentido ideológico de la democracia, entendida como gobierno de la mayoría, pues, en su opinión, ni existió ni existirá tal gobierno. Se manifestó, en cambio, partidario del sentido científico de la democracia como tendencia favorecedora de una gradual o total renovación de la clase dirigente³².

En perspectiva semejante, los escritos sociológicos y políticos de Pareto justifican abiertamente el predominio de la minoría poderosa sobre el resto de la población. Quienes no logran constituirse en aristocracia, carentes de fuerza y capacidad intelectual, en el mejor de los casos, alimentarán de capital humano activo a las élites y, en el peor, más frecuente, serán ilusionados aliados episódicos en el corto período decisorio de la alternancia de minorías en el poder. Las promesas políticas que vincularon a la población pronto decepcionadas son aplazadas a más o menos largo plazo. Los gobiernos siempre persiguen dos metas: «una en secreto, otra abiertamente», «prometer mucho y dar poco, he ahí por siempre jamás el gran arte de gobernar». Y, a su vez, el movimiento circulatorio de las élites es tan imparable como frecuente el recrudescimiento de la dominación en cada cambio. Para Pareto, la «historia es un cementerio de aristocracias» y la pusilanimidad en la utilización de la fuerza marca el síntoma frecuente de decadencia de la minoría dominante. Pareto desecha el valor prioritario concedido por Bentham al voto electoral: auténtico instrumento defensivo de la población frente a los intereses oscuros de determinados gobernantes. El relieve concedido por Pareto al método experimental sobre la abstracción metafísica no evita el desbocamiento de sus propios sentimientos —que tanto temió reflejar— bajo la forma de hipostatización necesaria de las relaciones de obediencia y su ataque a la representatividad del Par-

³² BOBBIO, Norberto, «Mosca e la scienza politica», *Saggi sulla scienza politica in Italia*, op. cit., pp. 177-198. Albertoni analiza el pensamiento de Mosca dividiendo su trayectoria intelectual entre sistemática abierta —va de 1879 hasta 1895 (*Teorica dei governi* (1884) y *Costituzioni moderne* (1887)); el sistema científico o sistemática científica —*Elementi di scienza politica* (1896-1922)—; y la codificación doctrinaria —*Elementi* (1923) y la *Storia delle dottrine politiche* (1933-1937)—. ALBERTONI, Ettore A., *Gaetano Mosca y la formación del elitismo político contemporáneo*, op. cit.

lamento. La profundización de las libertades políticas, querida por Mill, queda para Pareto, ya en su tiempo, fuera de la realidad³³.

Mosca es más predictivo del futuro de las sociedades modernas y más demócrata que Pareto. Tras reunir los rasgos elitistas y pesimistas propios de un conservador que no guarda confianza alguna en el progreso de la humanidad, fue capaz de emprender el «elogio fúnebre del gobierno parlamentario» —antes combatido— al presenciar la llegada del fascismo a Italia³⁴. Bobbio ha subrayado el interés manifiesto de Gaetano Mosca como científico por encima de sus posiciones conservadoras, estableciendo los límites y el interés heurístico del realismo político en su conjunto: «[...] no es descaminado recordar que los estudios políticos siempre han extraído su alimento más de la observación, a veces despiadada, de los conservadores, los cuales tienen sólo ojos para el pasado, que de las construcciones de los reformadores, que teniendo la mirada fija en el porvenir, no advierten a menudo dónde ponen los pies. Los reformadores se atribuyen la tarea de denunciar los males de la historia presente y pasada, pero el gran tribunal que será después la historia futura, se encarga a menudo de demostrar su error: la historia ha sido más frecuentemente un cementerio de ilusiones que una cosecha de buenos propósitos. Mosca lo sabía bien, y pensó y actuó en consecuencia. Nos interesa más el Mosca realista que el Mosca conservador, porque su pasión dominante [...] fue el estudio científico de la política»³⁵. Su consideración del carácter definitivo de la «clase política» en la decisión política como una constante en todo sistema de gobierno es de orden descriptivo. No así su apreciación de la perdurabilidad de la aristocracia hereditaria, su reproche a la extensión del sufragio a las incompetentes masas, la crítica a la división de poderes en beneficio de la autonomía del ejecutivo, el pesimismo antropológico, la crítica al control democrático de sentimientos y creencias favorables al impulso transformador de instituciones de la teoría elitista, la concepción estática y tradicionalista de la historia, o su juvenil ataque al Parlamento, rasgos, todos ellos, identificadores de una ideología conservadora. Sin embargo, su aportación de los conceptos de «clase política», «tipo social» y «protección jurídica»; el laicismo político; su prevención

³³ PARETO, Vilfredo, *Escritos sociológicos* (selección, traducción y notas, María Luz Morán), Madrid, Alianza Editorial, 1987, 395 pp.; *La transformation de la Démocratie*, París-Ginebra, Librairie Droz, 1970 (trad. cast., Constantino García, revisión, María de los Ángeles Martín, *La transformación de la Democracia*, Madrid, Editorial Edersa, 1985, 108 pp.).

³⁴ BOBBIO, Norberto, «Mosca e la scienza politica», *Saggi sulla scienza politica in Italia*, op. cit., p. 198.

³⁵ BOBBIO, Norberto, «Introducción», *La clase política*, op. cit., p. 34.

a la concentración de poder como obstáculo a la efectividad de los derechos políticos y la autonomía del poder político; la consideración de la «fórmula política», en cuanto serie de «principios abstractos» o valores ideales —de la voluntad divina a la voluntad popular—, producto de la racionalización de sentimientos y creencias generalmente compartidos por la colectividad, como justificación que hace de todo poder de hecho de la clase política, obedecible por miedo, un poder legítimo obedecible por respeto; su hincapié historiográfico; o el deseo dinamizador de la democracia representativa, vía, finalmente, un Parlamento con diputados de nivel, como antídoto político a los Estados burocráticos, permanecen, cada uno de ellos, como inestimables instrumentos de análisis político.

3. LA EMERGENCIA DEL ESTADO BUROCRÁTICO Y LA SOBERANÍA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS: LA Tensión ORIGINARIA ENTRE EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA SOBERANÍA POPULAR

Cara el estudio de los negativos efectos políticos del proceso de burocratización del mundo moderno, muy pronto Mosca aportó una reflexión sobre las causas de conversión del Estado en «máquina política» o «maquinaria burocrática» que Weber y Michels también observan en las organizaciones políticas y, prioritariamente, en el sistema de partidos (*Elementi di scienza politica* [1896-1922])³⁶. En el capítulo primero de la *Teorica dei governi* (1884), Mosca ya distingue una dirección política minoritaria de su irradiación social procurada por el impulso de una «máquina gubernativa vastísima y complicada». La astucia, la audacia, la fuerza individual, la experiencia son influencia personal insuficiente en los Estados que extienden su gobierno sobre millones de personas, necesitados de una máquina de origen anónimo, producto de factores históricos y sociales, e impulsora ordinaria de la vida pública. Incluso en una sociedad democrática, una minoría numérica explica la acción de la maquinaria gubernativa. Cuanto mejor organizada y más perfecta es la máquina, más irresistible es el efecto de su fuerza sobre la regulación de la acción individual; cuanto menos esbozada y más disgregada ésta esté, menos coordinados estarán

³⁶ MOSCA, Gaetano, *Elementi di Scienza Politica*, Roma, Fratelli Bocca Ed., 1896 (2.ª ed. revisada, 1923) (selección de Norberto Bobbio, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984).

sus elementos dominadores y más predominará la violencia privada. A la vez que expresa su confianza en la capacidad integradora de la máquina, hace ya una caracterización de la clase política y de los criterios plutocráticos y de saber para su cooptación. Los *Elementi di scienza politica* fijan la protección de la propiedad privada por la «fuerza práctica y real de las leyes» y no por la «tutela del propietario mismo» como causa de la transformación social y política que conduce del Estado feudal al Estado burocrático. La sucesión de estos dos tipos de organismos políticos coincide, además, con la compilación de la organización política de las sociedades humanas. A diferencia de Weber, Mosca cree que cabría la reversibilidad histórica del Estado burocrático en un supuesto declive civilizatorio. Pero el teórico político italiano ya apunta un elemento medular en la reflexión política de Weber: la pendiente abierta por la organización burocrática de minusvalía de las cualidades personales, energía y sentido político de la cima social para la perdurabilidad y operatividad política de la «máquina»³⁷. Cualidades individuales excepcionales serían capaces de dar un sentido político a una maquinaria ciega. Michels atrajo, desde sus primeros artículos, la atención de Weber hacia los escritos de Mosca sobre la «clase política» y de Pareto sobre la circulación de élites políticas. Todos ellos coinciden con la teoría de la democracia de Schumpeter concebida como lucha competitiva entre líderes políticos por la obtención de la lealtad de las masas³⁸.

Pese a la existencia de diferencias culturales y nacionales entre Mosca, Pareto y Weber, todos comparten un «sello común». En las dos décadas transcurridas entre 1895 y 1914, hay elementos comunes en la experiencia intelectual y cultural de los diferentes países de Europa. En primer lugar, se producen cambios en la estructura del capitalismo y aparecen los movimientos sindicales y partidos políticos con una mayor presión social correspondiente a la expansión del sufragio. En segundo lugar, se da una crisis de las ideologías políticas, liberal y marxista, con el declive de la libertad individual en vista de los cambios estructurales del capitalismo y la incrementada intervención del Estado, así como la amenaza del parlamentarismo provocada por los partidos de masas y

³⁷ El joven Robert Michels —forzosamente radicado como sociólogo en Italia y a quien Weber visitó en Turín— debió de conectar los pioneros escritos de Mosca sobre burocracia en los partidos con preocupaciones políticas que Weber desarrollaría en su teoría política. WEBER, Marianne, *Max Weber. Ein Lebensbild*, Tübinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1984 (trad. cast., Javier Benet y Jorge Navarro, *Max Weber. Una biografía*, Valencia, Edicions Alfons el Magnanim, 961 pp.).

³⁸ MOMMSEN, Wolfgang J., «Roberto Michels and Max Weber: Moral Conviction versus the Politics of Responsibility», *The Political and Social Theory of Max Weber*, Inglaterra, The University of Chicago Press, 1989, 225 pp., pp. 87-105, p. 99.

los movimientos de trabajadores. En tercer lugar, la sociología es reconocida como disciplina académica en las universidades. En estas dos décadas, de 1895 a 1914, la sociología tomó de la economía política el papel de conciencia social de la intelectualidad burguesa. Por ello, los tres se dedican a la sociología, según diversas formas de estudios históricos, desde disciplinas distintas: Mosca y Weber desde el derecho constitucional, Pareto y Weber desde la economía. Todos coinciden en el interés característico de la sociología de este tiempo por el estudio de la dominación («dominio» o *Herrschaft*) entendida como «la estructura y organización de las jerarquías políticas y sociales» y confluyen en la teoría de las élites³⁹. Las confluencias en el campo de la sociología política, en torno a la teoría de las élites, no debe minusvalorar la diversidad de categorías sociológicas empleadas, por unos y otros, en el estudio de la estratificación social⁴⁰. Este tránsito de la economía política a la sociología se produjo por la necesidad de estudiar los fenómenos sociales como interrelacionados y atender a los elementos irracionales de la acción social, dentro de las diferencias entre el positivismo de Mosca y Pareto⁴¹.

La teoría política de Mosca refleja la gran preocupación sobre los efectos constrictivos de la racionalización del mundo moderno: la máquina burocrática se acabaría apoderando de la soberanía política. La permeabilidad social de la burocracia es posible aun con descentralización organizativa, supone el aumento de las funciones funcionariales y gastos militares, la especialización de las funciones dirigentes, y se extiende, fácilmente, a todas las esferas de la gestión y prestaciones públicas, menos a la productividad y distribución de riqueza mismas. De manera similar a Weber, si bien con animadversión al debate parlamentario y mayor crédito, de partida, hacia la iniciativa del ejecutivo, Mosca señala al Parlamento como la institución capaz de contrarrestar los efectos negativos de la organización burocrática. El elogio de una aristocracia moral, generosa con su dedicación pública, corre parejo, en ambos, con el contraste de un desapasionado comentario del significado de la carrera burocrática. Tanto para Weber como para Mosca, el sistema representativo habría de ser el resorte del pluralismo en una sociedad que padece un nivelamiento la-

³⁹ BEETHAM, David, «Mosca, Pareto and Weber: A Historical Comparison», *Max Weber and his contemporaries*, Londres, Allen & Unwin, 1987 (2.ª ed., 1988), pp. 139-158, pp. 140, 141, 148, 149, 152, 153 y 155.

⁴⁰ SANDRO, Segre, *Weber, Mosca, Pareto. La teoria della stratificazione sociale: un'analisi comparativa*, Milán, Franco Angeli, 1985, 351 pp.

⁴¹ BEETHAM, David, «Mosca, Pareto and Weber: A Historical Comparison», *op. cit.*, pp. 142-145.

mentable de la opinión pública⁴². La teoría política de Weber sintetiza la preocupación del liberalismo por el irreversible proceso de burocratización de la democracia representativa en el sistema electoral y los partidos políticos, como instrumentos privilegiados de estructuración de la voluntad colectiva. Su viaje a Estados Unidos⁴³ sigue la fascinación por la cultura política anglosajona de Bryce y Ostrogorski, viajeros también al paraje donde pueden observarse originariamente dos efectos de la racionalización y tecnificación del mundo moderno sobre la política: el desarrollo económico y el bienestar ilimitado como desactivadores de la dedicación pública, y el monopolio de la representación por una máquina política, orientada por el «sistema de despojos» (*spoils system*).

La pintura que Bryce realiza, en *The American Commonwealth* (1889-1911)⁴⁴, del origen del sistema de partidos americanos es profundamente sombría. Los partidos políticos son tanto los transmisores de la energía motriz de los organismos políticos como el vehículo fundamental de intereses individuales y de facciones, no sometidos a principios. Desde sus orígenes —en la Convención constitucional de Filadelfia en 1787—, la lealtad al partido se asegura a través de una férrea disciplina preservada por una costosa maquinaria. Un siglo después, demócratas y republicanos afinan la unidad del engranaje partidista en el estricto beneficio de los cargos públicos por los partidarios del Presidente, sin que medie vida moral alguna. Ya entonces, la versatilidad de la acción social conduce a la profesionalización de la vida política y el trabajo del Congreso ha de observarse a la luz de la «maquinaria de los partidos». Los empleos públicos han de ser remunerados para suscitar atracción, pues la fama o el sentimiento del cívico deber no son alientos suficientes para la dedicación pública. La política puede desvirtuarse como una actividad lucrativa, como un medio de vida, y decae entre intereses oscuros, como ya Bentham había puesto sobre aviso (*Falacias políticas* [1816]). En Estados Unidos, arribistas de

⁴² MOSCA, Gaetano, *La clase política*, op. cit.

⁴³ El viaje de Weber a Estados Unidos tendría trascendental importancia en la posterior realización teórica de ciertos rasgos de su teoría política y sociológica. La anotación de su compañera, Marianne Weber, da cuenta de la impresión dejada en el sociólogo por la despersonalización de un urbanismo ultramoderno, las gentes, la sencilla y dura existencia de los intelectuales americanos, el desarrollo de los seguros e indemnizaciones por accidente, los mataderos de Chicago, el entorno social del deporte, el racismo y la existencia de los indios, la importancia del mecenazgo, o la capacidad o el impulso de las organizaciones religiosas. WEBER, Marianne, *Max Weber. Una biografía*, op. cit., pp. 435-465.

⁴⁴ BRYCE, James, *The American Commonwealth* (vols. I y II), Londres y Nueva York, Macmillan and Company, 1889, 724 pp. y 760 pp., 1911, edición completamente revisada con capítulos adicionales, 742 pp. y 962 pp. (existe trad. cast.).

todo tipo se lucran con su labor política en coincidencia con el absentismo público de los ciudadanos más capaces. Con el fin de la guerra civil, el desarrollo industrial hacia el Oeste absorbe los esfuerzos colectivos. Sólo hacia comienzos de este siglo se reanima un interés más saludable por la administración pública entre publicistas que logran conectar con el pueblo. Bryce describió minuciosamente las piezas que componen la fisiología de la máquina política y sus patologías. La organización del partido americano posee organismos permanentes —Comités— y temporales —Asambleas primarias y Convención—. Existen Comités de la Unión, de Estado, rurales, de provincia, de ciudad y de barrio. El comité nacional o de la Unión se dedica, especialmente, a la contienda electoral. El comité de cada Estado inspecciona la política del partido en ese Estado. El comité de ciudad atiende a las elecciones para los cargos de la ciudad. Los comités de barrio —donde termina esta red que para cada partido se extiende por toda la nación— desarrollan el oportuno proselitismo y organizan los *meetings* y emplean los fondos en la propaganda política. Solamente la elección propiamente dicha de candidatos se sustrae de las competencias de esta red de comités permanentes, quedando a cargo de las asambleas. Las Asambleas Primarias de distrito eligen los cargos para su propio distrito electoral y delegados para la nominación en las más amplias localidades en las Convenciones. Es en estas Convenciones de Estado o Nacional donde se elige entre los patrocinados por el partido. Tanto las Primarias como las Convenciones se disuelven definitivamente tras haber realizado la elección. Tres son las clases de cargos que deben proveerse: municipales o de distrito, de Estado y Federales. Señala Bryce que, en torno a 1890, cada Estado promulgó estatutos que garantizaran la libertad del ciudadano frente a los numerosos vicios que se habían producido en la elección de candidatos, pero el coste de las elecciones y la extrema complejidad de ciertas leyes primarias dejaron, de nuevo, indefensos a los ciudadanos frente a la habilidad técnica de expertos políticos profesionales. Un «torbellino de cargos, elecciones y primarias o convenciones nominadoras» oscurecía el «sereno juicio» de la población, mientras era únicamente controlado por políticos profesionales. El cuerpo electoral americano estaba extraviado ante la maquinaria burocrática electoral. El embrollo del sistema electoral determinaba que el trabajo preliminar de los nombramientos debiera realizarse por expertos. Ni los espíritus más libres, ni quienes mejor podían invertir su tiempo en propio beneficio supeditaban sus esfuerzos a la disciplina del partido. El dominio de la Máquina quedaba en manos de los menos preparados, quienes así obtenían un empleo mal remunerado, poder y oportunidades para ilícitas, lucrativas actividades. La política efectiva se realizaba a través de una organización subyacente

a los Comités y Asambleas: los *boys* o muñidores, familiarizados con los «tor-nos, ejes y cadenas de la Máquina del partido», capaces de controlar los votos de otros en favor de algún *leader*; los *rings* que les agrupan para la consecución de una auténtica «tiranía sobre la ciudad», conducente al reparto de cargos, bajo la forma de *slate*, negociada entre las facciones del partido; los *boss*, que rigen estos núcleos con capacidad militar, maquinan, premian lealtades, castigan mínimas sediciones y obtienen fidelidades bien por su elocuencia, bien por su inmoral capacidad intrigante. Tal disciplina se cumplía con un rigor militar inamovible, sólo torcido por el que da coces (*kicker*) o se desboca (*bolter*), a quien se le cierra la carrera política. El *boss* deseaba poder sobre las personas a través del conocimiento de la psicología humana y, carente de ideología alguna, no requería de la tribuna del demagogo europeo. La descripción del funcionamiento de la Convención nacional, electora del Presidente idóneo, tampoco deja dudas acerca del excesivo pragmatismo a que está sometida la política americana. Ni el más sabio, ni el más fuerte, ni el más íntegro son elegibles. Sólo quien se mantuvo aliado a los *boss* y no contrario a periódicos y *ring* tendrá ocasión de hacer valer su experiencia, oratoria, «magnetismo» o íntima integridad. El magnetismo es una de las cualidades supremas del líder popular americano. El amor de los americanos por la agitación y su sensiblera sentimentalidad les conduce a la entusiasta exaltación del candidato. Los partidos políticos son adversos al desenvolvimiento de los talentos más sobresalientes. El fracaso del procedimiento democrático americano se manifiesta en el bajo nivel de políticos que eleva. Los rasgos irracionales, personalistas y ceremoniosos que rodean a la elección de Presidente no evitan que Bryce conceda a esta fase terminal de la elección democrática ser la más genuina materialización del gobierno popular.

Bryce osciló entre valorar los vicios del sistema democrático como males naturales o intrínsecos y degeneraciones de la democracia. Su más esperanzada interpretación observa que este desenvolvimiento de la democracia americana no era esencial al sistema democrático, sino accidental. El «sistema de despojos» o concepción de la Administración como un botín a repartir entre los aliados del partido ganador en la contienda electoral, la ignorancia y docilidad de los electores, y la inhibición de los más capaces producía el malestar del sistema democrático. Bryce confió en la purificación de la política americana a partir de 1883 (*Act Pendleton*) con el establecimiento de los exámenes de suficiencia para las ocupaciones públicas. Entre 1830 y 1883, la política se había envilecido a causa del «sistema de despojos». De 1894 a 1910, la intolerancia de la opinión pública respecto de la Máquina ha ido en aumento. A través de la

separación entre tareas civiles —meritocráticamente otorgadas de forma estable— y dedicación política, Bryce concibió una regeneración de la vida pública. Incluso subrayó los brotes de insurrección de la población frente a esta forma de tiranía política. Además, advirtió la función ideológica cumplida por los viajeros europeos a América, ciegos a la corrupción en el Viejo Continente: la pertenencia de los viajeros europeos a las clases más ricas propiciaba traer una visión pesimista y reaccionaria de la democracia en su conjunto, tras el regreso a Europa. Pero realizó un pionero diagnóstico del sistema político de partidos americano, proseguido por Ostrogorski y Weber. Bryce señala ya que se ha producido un secuestro de la «soberanía popular» por la Máquina, con la complicidad de la falta de celo público y el exceso de celo privado. Pero de forma aún más clara, Bryce subrayó la insuficiencia de la teoría clásica de la democracia cara a afrontar la complejidad de la acción social en la sociedad de masas —patente en el proceso electoral— y contrarrestar la burocratización moderna del sistema de partidos. Ostrogorski y Weber siguen la primera «descripción metódica del sistema de partidos» realizada por Bryce, pero dan un giro original a la ciencia política. Tal como señala García Pelayo, sólo con la república de Weimar los partidos políticos se incorporaron definitivamente a la Teoría del Estado. Permanecerán, hasta entonces, como la *partie honteuse* del Derecho público, en un territorio indefinido entre la sociedad y el Estado, entre la esfera pública y la esfera privada⁴⁵. Ostrogorski refleja esta tensión teórica, y Weber impulsa ya una tradición de derecho constitucional que demanda en el debate jurídico-político de Weimar la regulación constitucional del funcionamiento del sistema de partidos⁴⁶.

Ostrogorski, en *La Démocratie et l'organisation des partis politiques* (1903)⁴⁷, realiza una consideración pionera de los partidos políticos como núcleo medular del comportamiento burocratizado del sistema político democrático⁴⁸. La entronización del hombre igualitario supuso un proceso de abstracción

⁴⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *El Estado de partidos, Obras Completas* (III volúmenes) (V. II), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 1969-2077.

⁴⁶ MOMMSEN, Wolfgang, *Max Weber and german politics 1890-1920* (trad. americana, Michael S. Steinberg), Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 1959 (1984), 498 pp.

⁴⁷ OSTROGORSKI, M., *La Démocratie et l'organisation des partis politiques* (II vols.), Paris, Calman-Levy Editeurs, 1903.

⁴⁸ Weber hizo un reconocimiento expreso de éste, al referirse al análisis de la forma plebiscitaria, en «La política como vocación» (1919), *Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*, Berlín y Munich, Verlag Duncker & Humblot, (trad. cast., Francisco Rubio Llorente, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1967 (7.ª ed., 1981), 233 pp., pp. 81-179, p. 132). Michels conocía, igualmente, la obra de Ostrogorski. Da cuenta de ella para rechazar la formación de asociaciones temporales con fines con-

social en el mutuo reconocimiento de los individuos: desaparece el hombre particular por la aparición del general y abstracto. La única diferencia de cada uno con todos es la pobre singularidad de la función ocupada en la división especializada del trabajo dentro de una sociedad definitivamente compleja, donde la actividad política se centraliza y profesionaliza definitivamente en la *representación política*. Su consideración del sistema electoral democrático en la sociedad de masas se realiza en el conjunto del proceso de racionalización del mundo moderno, atribuyendo a los partidos el papel privilegiado que, luego, Weber les otorgará. Entre la desmotivación colectiva y el entusiasmo de las élites, surgen los nuevos partidos políticos con un espíritu nivelador, difuminador de las variedades en las sociedades urbanas. Los partidos articulan las opiniones políticas de los ciudadanos, pero a través de una férrea disciplina interna, negadora del debate y la crítica interna, y un nivelamiento externo que simplifica opiniones en torno a los programas políticos. Su hipótesis de partida es diáfana: la *representación política* no resuelve más que aparentemente la construcción de una soberanía nueva que ocupe el vacío dejado por la destrucción democrática de los antiguos cuadros de la sociedad política antigua. Ostrogorski asume la tradición liberal, representada por Mill y Tocqueville, para analizar los nuevos procedimientos de decisión colectiva como procedimientos de cohesión social en una sociedad nueva, fragmentada, que no responde a la uniformidad, definitivamente superada, de la sociedad antigua medieval. Pero previene del riesgo moderno de omnipotencia del Estado y de una opinión pública típica. En Inglaterra desapareció la unidad de la soberanía en torno a la sanción del rey, la subordinación absoluta del individuo a la colectividad, la sanción del Estado en una religión oficial o el espíritu aristocrático de cuerpo en el Parlamento y se abre, por ello, para Ostrogorski, una pregunta inédita: ¿cuál será la organización metódica de las masas electorales, tras la desaparición del Antiguo Régimen? La inversión que Ostrogorski pretende del método político de Montesquieu, para analizar el funcionamiento del gobierno democrático no a través de las formas sino de las *fuerzas* políticas, le conduce directamente al estudio de la organización material de los partidos políticos. Esta descripción del funcionamiento efectivo de la Máquina del partido no es adversaria sino renovadora del sistema democrático. Ostrogorski sigue la descripción de Bryce y subraya su omnipotente y versátil operatividad. Nada es ajeno a la Máquina y quien se sustrae a sus

tingentes como «profilaxis anarquista» a la ineluctable oligarquización, MICHELS, Robert, *Los partidos políticos, I y II*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1966, 1969 (3.ª reimpresión, 1984), 230 pp. y 199, p. 149, tomo II.

intereses es indeseable. Como una tela de araña, osculta todos los deseos y quien no desea nada es el más cruel enigma para la Máquina. Pero Ostrogorski quiere torcer la fatalidad de la Máquina en beneficio de la democracia: «[...] El régimen de la Máquina embotó hasta tal punto la sensibilidad pública —señala Ostrogorski— que aparece como un hecho de orden natural. Sin querer darse cuenta de que es gracias a la indiferencia cívica que la Máquina vive y prospera, se la considera como invencible, se la acepta con una suerte de fatalismo. [...]». Su carácter refractario a los independientes y su voluntad monopolizadora de la política va en detrimento de la participación.

La monumental obra de Ostrogorski ha desvelado, finalmente, la liberación moderna del individuo como ficticia. A la crítica de los procesos de burocratización, el politólogo ruso le añade una firme convicción participativa: «[...] el primer problema que se plantea en la práctica democrática es éste: ¿cómo organizar la acción política en beneficio del desarrollo de la acción espontánea y regular, para estimular las energías individuales y no dejarlas adormecerse? [...]». Para Ostrogorski, el gobierno es, en el establecimiento de la democracia inglesa y americana, monopolio de una clase, ante la pasividad general. La población es mera espectadora de cómo el interés general se trunca en el artificio técnico de un engranaje político ordenador de las elecciones. Y a la revitalización del espacio público dedica su reflexión acerca de la radical importancia de la vida asociativa. Ostrogorski ha postulado así la urgente renovación de la clase política emergente, entonces, y, dentro del modelo de democracia para el desarrollo, ha impulsado el argumento en favor de la educación política de los ciudadanos. Sin embargo, su crítica de la burocracia retrocede ante la consideración de Mill y Tocqueville de la consideración de los procesos de burocratización formal de la acción política futura como irreversibles. Ostrogorski sólo apuntó la dimensión fatal de la racionalización absoluta del sistema electoral democrático. Weber, dos puntos más pesimista, culmina la conclusión liberal de este análisis, pero subrayando la ingenuidad de todo análisis que desconsidere la consolidación de la burocracia estatal en el conjunto de la acción política moderna. Ya fue destacada, agudamente, entre nosotros, la «afinidad electiva» de la sociología de Weber y la literatura de Kafka⁴⁹. Indudablemente, en un más amplio sentido, desde mediados del siglo XIX perduró una profunda inquietud en la teoría política contemporánea por los efectos catársicos de la Máquina burocrática de la política, concluyentemente prose-

⁴⁹ GONZÁLEZ, José María, *La máquina burocrática (Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka)*, Madrid, Editorial Visor, 1989, 222 pp.

guida por la teoría política de Max Weber. El «progreso de la organización burocrática» se explica por su «superioridad técnica sobre cualquier otra organización». Y el rasgo peculiar del Estado moderno es ser una *empresa* burocrática, desenvuelta en paralelo con el desarrollo del capitalismo, cuyos fines —educativos, militares, o sociales...— se satisfacen dentro de la diferenciación entre la propiedad pública de los medios del *aparato* y sus engranajes humanos. En sus escritos sociológicos, Weber destaca la precisión, la rapidez y la continuidad de las operaciones, el ahorro de fricciones y la uniformidad, entre otras ventajas instrumentales, propias de una severa burocracia. La existencia moderna de burocracia abre paso a una dominación impersonal y racional, ejecutada por un cuerpo de funcionarios, cuyo poder, estrictamente especializado, cierra el paso al predominio anterior del «hombre culto» de disposición carismática. Enemiga declarada de la dominación burocrática, la democracia acaba, no obstante, contribuyendo a su abultamiento, cuando incrementa los cargos temporales como premios políticos. El derrumbe de la sociedad de los privilegios y honores abre paso a la igualdad formal de todos los individuos respecto de leyes abstractas, coincidente con la nivelación económica y social de la «moderna democracia de masas» y la irrupción del Estado burocrático. Éste es un proceso histórico irremontable por el esfuerzo vehemente de bakuninistas y bolcheviques, pero, para Weber, representa una «democratización pasiva», radicalmente distinta de una «democratización activa», exigente de la profundización de la deliberación parlamentaria como instrumento de selección democrática de élites. Weber subrayó la ambivalencia de la «revolución racional» moderna. De una parte, desmonta el honor estamental, basado en la tradición; de otra, limita la acción individual, sometida ya a una uniformidad ordenada, o empleada en la realización acrática de una orden. La «disciplina racional», al lograr una optimización calculada de la energía física y psíquica de las masas, uniformemente adiestradas, ha operado un *cierre de la diversidad individual*. Weber observa, en este *proceso disciplinador*, la mortificación del deber y la conciencia moral de los individuos. La estabilidad inquebrantable del aparato burocrático asegura —en el argumento weberiano— la perdurabilidad de la *división disciplinada* entre dominantes y dominados, bajo uno u otro signo político, en un mundo desarrollado, caracterizado por la imposibilidad futura de revoluciones [*Economía y Sociedad* (1922)]⁵⁰.

⁵⁰ WEBER, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft Grundriss der Verstehenden Soziologie*, edición preparada por Johannes Winckelmann, Tubinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) (trad. cast., varios autores, nota preliminar de José Medina Echavarría, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1944 (4.ª reimpresión, 1979), 1236 pp.

Éste es el marco social moderno en que se inscribe la teoría política de Weber, en general, y su estudio del sistema de partidos, en particular. Si puede hablarse de una cierta desconexión entre sus primeros trabajos académicos de «política social», teñidos por el valor absoluto del «nacionalismo» —así «El Estado nacional y la política económica (Discurso de toma de posesión de la cátedra)» (1895)⁵¹— y sus posteriores trabajos metodológicos, no cabe hablar, en general —como hace Anthony Giddens— de mera interconexión entre los escritos políticos y de teoría sociológica⁵². La teoría social de Weber es la matriz donde se inscribe su teoría política. Existe interdependencia entre el transcurso de análisis de la racionalización formal de la sociedad moderna y sus ambivalentes efectos sobre la acción política, una de las manifestaciones de la acción colectiva, pues, para Weber, los ejes de la inevitable burocratización estatal fueron la administración estatal y el partido de masas. En el tránsito a la sociedad moderna, de una parte, el Estado tuvo que adoptar una forma burocrática en favor de la unificación administrativa y la defensa exterior, y, de otra, los partidos pasaron de ser organizaciones de notables a reflejar la tensión entre dos tipos de dominación, la organización burocrática y la jefatura carismática. Dentro del marco de burocratización del Estado moderno, Weber refleja la tensión real entre la necesidad de articulación partidista del voto en las sociedades complejas, la consideración real de los partidos políticos como estructuras de poder, y su reflejo paralizador de los más deseablemente profundos debates parlamentarios, cara a la selección del liderazgo político. Para la teoría política de Weber, el partido de masas pretende maximizar, en la disputa electoral por el reparto de poder, tanto su posterior incidencia externa, cara a la realización social de un programa, como la satisfacción interna —de reconocimiento y económica— entre sus partidarios, aliados y seguidores. La desaparición de las relaciones sociales personalizadas, típicas de asociaciones políticas limitadas en número de asociados, cambia cualitativamente el contenido de la democracia directa por su complejidad organizativa en la democracia de masas. Si la democracia directa conlleva la dominación sólo en germen, la compleja disputa por la representación avanza los rasgos de la dominación burocrática. Señala así Weber, en *Economía y Sociedad* (1922), en este sentido: «[...] todo partido es una organización que lucha específicamente por el domi-

⁵¹ WEBER, Max, *Escritos Políticos* (editor, Joaquín Abellán), Madrid, Alianza Editorial, 1991, 370 pp.

⁵² GIDDENS, Anthony, *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*, Londres, The Macmillan Press Ltd., 1972 (trad. cast., Andrés Linares, *Política y Sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, 98 pp.).

nio y, por consiguiente, tiene la tendencia —a veces oculta— a organizarse expresamente de acuerdo con las formas de dominación». Michels compartiría este argumento sobre la organización asociativa en la «ley de hierro de las oligarquías»⁵³ [*Los partidos políticos* (1911)]. Su análisis científico de la naturaleza oligárquica de la democracia y de los partidos observó el impacto de los efectos de racionalización de la acción social en los partidos políticos socialistas y democráticos, de izquierdas, y en las organizaciones sindicales de trabajadores, para demostrar la inevitable jerarquización de las asociaciones políticas complejas. Michels prosiguió y profundizó los análisis de Mosca sobre la «clase política» y de Weber sobre la especialización, la división social del trabajo y la profesionalización de la actividad política moderna, en aparatos de poder caracterizados por la burocracia y la disciplina de sus actividades internas. Pero, aunque la conclusión de Michels y Weber es coincidente, las valoraciones de uno y otro sobre los procesos de burocratización son diversas. El Michels socialista revolucionario preservó su concepto de democracia radical, fundada en la igualdad y la soberanía popular, por influencia de la tradición anarquista, rousseauiana y sindicalista. El autor de *Partidos políticos* criticó las tendencias oligárquicas y el estilo revolucionario meramente verbal de los líderes del Partido Socialdemócrata Alemán. Weber adoptó a este mismo partido como campo de pruebas de sus investigaciones pero supuso que una sociedad sin relaciones de dominación era un sueño utópico —igual que la «voluntad popular» una ficción— que acabaría chocando con la realidad empírica. Para Weber, Michels representaba el investigador socialista que podría contribuir a la ruptura con el dominio de la ciencia social burguesa y una necesaria colaboración en el *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*. Pero las posiciones de Michels eran modélicas de una «ética de la convicción» que desconsideraba utópicamente las razones de política empírica propias de la «ética de la responsabilidad»⁵⁴.

De esta forma, la teoría política de Weber ha desarrollado el análisis de Bryce y Ostrogorski sobre la emergencia de la democracia en el nuevo mundo, hasta sus últimos extremos, para exponer las aporías prácticas a que se ve conducida la política moderna. Sin embargo, «Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los

⁵³ MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, op. cit.

⁵⁴ MOMMSEN, Wolfgang J., «Robert Michels and Max Weber: Moral Conviction versus the Politics of Responsibility», op. cit., pp. 86-100.

partidos» (1918)⁵⁵ estableció un paradigma normativo de democracia parlamentaria capaz de desbloquear la burocratización de la vida política moderna. Previó la posibilidad de burocratización absoluta de nuestro mundo moderno: «Una máquina sin vida es *espíritu coagulado*. [...]. Pero *espíritu coagulado* — señala Weber allí — es también esa máquina viviente que representa la organización burocrática con su especialización técnica del trabajo profesional, su delimitación de competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente escalonadas.» La pura dirección técnica de los asuntos públicos es atisbada por Weber como un inminente horizonte futuro de servidumbre de las energías individuales. En previsión de cuya posibilidad continúa preguntándose: «ante este predominio de la tendencia a la burocratización, ¿qué posibilidad queda todavía, realmente, de salvar algunos restos de una libertad de movimientos de algún modo “individual”?». Al ser ineludibles los logros de la burocracia concernientes a la eficacia de la administración de los asuntos públicos, la liberación del espíritu requería — en el mismo sentido que en la predicción de Mill⁵⁶ — de una fuerza exterior a la máquina: una dirección política y no burocrática, surgida de debates parlamentarios auténticamente abiertos. Pero queda todavía hoy mucho por ganar respecto a la eliminación del control partidista de las listas cerradas, el reparto de favores políticos a los seguidores, el dominio partidista de las deliberaciones políticas, la elaboración oligárquica de los programas, la confusión de tareas funcionariales y de dirección política o la determinación de la responsabilidad política temporal en torno a la dimisión y el cese. Terapias democráticas, todas ellas, queridas por Weber y que no dudaron en reconocer la bondad ineludible del parlamento y del sistema de partidos.

Para Weber —aun sin nuestra perspectiva histórica— la resolución futura de la reducción instrumental de la acción política era más que improbable. Las palabras finales de «La política como vocación» (1919)⁵⁷ apelan a un *pathos* trágico como único consuelo para la dedicación política: «La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y medida. Es completamente cierto, y así lo prueba la Historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la

⁵⁵ WEBER, Max, *Escritos políticos*, op. cit. pp. 101-300.

⁵⁶ MILL, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, Son & Bourn, West Strand, 1861, 340 pp., pp. 12, 21, 22 (trad. cast., Marta C. C. de Iturbe, presentación, Dalmacia Negro, *Del Gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 215 pp.).

⁵⁷ WEBER, Max, *El político y el científico*, op. cit.



palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un “sin embargo”, sólo un hombre de esta forma construido tiene “vocación” para la política.» Un árido camino en el desierto le espera a quien no trate de disolver su conciencia moral en la racionalización burocrático-formal de los aparatos políticos. La postulación que Weber hace de intentar lo imposible para lograr lo históricamente posible no es ni una llamada a la vehemencia política ni, tampoco, al limitado realismo político. Weber escribe sus tan discutidas escasas páginas dedicadas a la «ética de la responsabilidad» y a la «ética de la convicción» sin excluirlas y aunándolas en una deseable madurez política. La diatriba contra los valores absolutos, propios de la convicción, la emprende en un momento de profundas convulsiones políticas protagonizadas básicamente por los comités de trabajadores y obreros que quieren proseguir el traumatismo de la derrota bélica de Alemania extendiendo la revolución rusa a este país⁵⁸. El deseo de estas páginas finales es impulsar un patriotismo que supere un momento vivido por Weber como humillante, y su auditorio le supone una referencia moral inestimablemente recuperable para el futuro del país: unos estudiantes universitarios políticamente agitados, la Asociación Libre de Estudiantes de Munich. Éste es el contexto histórico en el que Weber rechaza tanto los meros impulsos políticos como el hueco ejercicio del poder sin fines. Weber no comparte la debilidad política de ninguna de las opciones reales de la política alemana de entonces y teme el torbellino, sin sentido político, espartaquista. Su apelación desencantada al líder carismático como salvador *in extremis* de la situación política es salida de emergencia —coherentemente inserta en su teoría social— a la reducción de la política a una actividad interesada ejercida dentro de la Administración por los aliados políticos del partido gobernante. Y su crítica a la inactividad parlamentaria por la constricción burocrática de la política permanece, aún hoy, como una aportación clave a la deseable dinamización futura de nuestras instituciones democráticas. ¿O no?



⁵⁸ MOMMSEN, Wolfgang J., *Max Weber and German Politics 1890-1920*, op. cit., pp. 283 y ss.